

ESTADO E DEMOCRACIA*

CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO**

*Presidente da Fundação de Artes do
Rio de Janeiro - Fundação Rio*

A ciência do direito é a autoconsciência, em termos de conceitos, do direito vigente, na síntese perfeita do Professor Lourival Villanova. Isto nos leva a desenhar, em primeiríssimo plano, o papel relevante dos advogados e juristas nas sociedades em transformação. É um desempenho de vigilância para que, na diretriz da justiça, triunfe o direito como tutela social básica, disciplinando as relações interpessoais e regulando a ação do Estado na promoção do bem comum.

ROUSSEAU abriu o seu Contrato Social afirmando que o homem nasceu livre mas está preso em toda parte. O que significam estes grilhões que atormentam a vida humana? Muitos pretendem que a existência de um Estado com características hobesianas, que a tudo arrasta e domina, está na raiz da questão. Mas, será esta a verdadeira concepção do Estado que nasceu como entidade política na ordem da razão?

O Estado origina-se na natureza social do homem. Como ensina HEINRICH ROMMEN, "o homem nasce à vida social pela comunidade permanente da família. É educado nessa comunidade, na qual nasce. É formado por várias comunidades e forma-as também como agente livre; por sua natureza social atinge a perfeição com a cidadania no Estado. A vida política pertence à natureza do homem, de sorte que é imperfeita uma definição da natureza humana que omita esse elemento".

Vê-se, pois, que integrando o corpo político, e por um ato livre da vontade, o homem constitui o Estado. Não só institui, mas, fundamentalmente, constitui. É um ato material e formal a um só tempo.

* Rio, 19/08/1981.



Constituindo o Estado, o homem impõe disciplina social que vincula a todos e estabelece limites para o exercício pleno da liberdade e para a realização da justiça.

A criação do Estado é, nesse sentido, jurídica. O Estado é Estado de Direito, ou não é Estado, mas simples superestrutura de arbítrio.

O conceito de Estado de Direito nos conduz ao conceito de Estado Constitucional. Este é Estado legitimamente constituído, porque repousa o fundamento do seu poder na autoridade dos constituintes originários. Por isso mesmo, THOMAS COOLEY, o grande constitucionalista americano, ensina que a constituição pode ser definida como um corpo de regras e princípios validado na medida em que representa as aspirações do povo e contém os necessários elementos de estabilidade, permanência e segurança contra a desordem e a revolução. O Estado Constitucional dá origem ao governo constitucional, isto é, aquele governo no qual além da disciplina de sua composição e funcionamento, impõe restrições imperativas ao exercício do poder com o propósito de proteger os direitos individuais e impedir a emergência do poder arbitrário.

A noção de Estado Constitucional é, como vimos, necessariamente precedida pela de Estado de Direito. Todo Estado, por sua origem mesma, é um Estado-jurídico. Mas, essa noção precisa ser bem explicada. Nada melhor do que vincular o Estado de Direito à ordem da proteção dos direitos humanos. Isolado o conceito de Estado Constitucional, isto é, dispensando o conceito de Estado de Direito, podemos correr o risco de justificarmos o casuísmo constitucional em matéria de disciplina dos direitos humanos.

O Estado de Direito é que condiciona o Estado Constitucional. Como ressalta LOURIVAL VILLANOVA, "não resulta uma contradictio in terminis conceituar o Estado de Direito como uma estrutura de poderes definidos, limitados constitucionalmente, com direitos sociais e direitos

políticos reconhecidos e garantidos: um Estado prestacional de serviços sociais e com a participação dos indivíduos como titulares de direitos subjetivos públicos. Mas, o que completa materialmente o Estado de Direito é a presença de um mínimo de direitos fundamentais do homem".

Amarrado dessa forma, o Estado Constitucional não pode abrir mão do exercício dos direitos individuais. Pode reguar o exercício, no que se compreende a fixação de regras processuais. Mas não pode anular o gozo daqueles direitos sob pena de não ser nem Estado Constitucional nem, muito menos, Estado de Direito.

Vejamos, a título de exemplo, a liberdade de expressão. ANTIEAU, no seu MODERN CONSTITUTIONAL LAW, doutrina que o indivíduo tem legítimo interesse em expressar seus pensamentos e idéias. Não só o indivíduo, vale completar. Tem-no, também, a sociedade. Assim, a sociedade tem o máximo interesse em desobstruir os canais de acesso para a manifestação das idéias. O que se pretende, como bem raciocina o constitucionalista americano, é que o povo melhor possa governar-se. Em uma sociedade baseada na representação é imperativo a existência de canais abertos de comunicação entre o cidadão e seus representantes no governo e, ainda, que um governo democrático e seus críticos tenham os meios próprios para discutir e avaliar o desempenho político da administração. Repetindo o Chief Justice HUGHES, é essencial para a segurança pública a existência de oportunidade para a livre discussão política.

A discussão política é essencial para o exercício da cidadania. Existiria contradição com a idéia mesma do Estado - como vimos, originado na natureza do homem - o fato de constituí-lo sem a garantia do exercício efetivo da cidadania. Se é direito fundamental, o Estado não pode impedir o exercício.

Como se pode ver claramente a idéia do Estado é democrática. Todo Estado é constituído como ordem da razão, ato de vontade, pois que

decorre da natureza livre, racional e social do homem. Como ensina ROMMEN:

O Estado se origina na natureza corporal e espiritual do homem. A natureza, ou essência, é também fim da atividade do homem e de seu esforço. O Estado político é, pois, necessário para a realização do fim do homem; O Estado é disposição intencional da natureza humana.

Assim,

não pode haver origem do Estado sem a cooperação do livre arbítrio dos homens. É preciso sempre haver alguma forma de consentimento dos homens, para formar-se um Estado.

O Estado, de direito, constitucional e democrático, pode ir até onde o consentimento dos homens permitir. Há, portanto, ilegitimidade e usurpação quando o Estado invade a esfera de liberdade do cidadão.

É da essência do Estado a manutenção viva e atuante do povo-órgão, isto é, dos indivíduos exercendo direitos políticos subjetivos, dentre os quais está o de compor um corpo político como fonte primeira do poder. Diz muito bem o já citado LOURIVAL VILLANOVA:

Em sentido material, relevando o conteúdo do Direito, só há Estado de Direito ali onde são postos direitos individuais e garantias e os órgãos de poder se movem dentro de competências pré-fixadas normativamente. A concentração das competências, conduz, sob esse ponto de vista, ao Estado autocrático. Esse órgão uno e único pode ser individual ou colegial, pode a concentração de funções de governo (sentido amplo) se verificar num indivíduo, numa elite ou no povo. Teremos tecnicamente a ditadura unipessoal, a oligárquica ou a popular. O despotismo independe de quantos detenham o poder.

Mas, o desvio despótico não é compatível com o Estado de Direito, nem com o Estado Constitucional porque estes, pressupondo a existência de direitos humanos garantidos, supõem a desconcentração limitada juridicamente do poder e dos seus titulares. É nessa linha que há coerência lógica no exercício do poder constituinte por seu titular originário, que é o povo. Se o poder constituinte é ilimitado formalmente,

ele é limitado pelos direitos fundamentais dos seus titulares originários. Não houvesse a limitação o Estado de Direito seria igual ao Estado de Legalidade. Aquele baseia-se na explicitação dos direitos humanos e das garantias para o seu exercício. O só Estado de Legalidade, fundado exclusivamente na lei positiva, pode existir sem prescrições protetoras dos direitos humanos.

LOUIS LACHANCE, Professor da Universidade de Montreal, traz como paradigma, ao estudar o tema Direito e Direitos do Homem, o fato de que o poder, do homem, em certos casos, é, também, a matéria do direito. Isto quer dizer que o poder do homem é suscetível de ser modelado, ajustado e consolidado pelas formas de direito, considerado o direito como uma igualdade objetiva. Vejamos o fato do domínio que o homem exerce sobre as coisas. Esta forma de poder é devida ao homem, porque requerida por sua dignidade e pelas exigências do desenvolvimento de sua personalidade, e que é conforme aos seus fins. Mas é necessário compreender a subordinação desse poder ao bem comum. Assim, tal poder torna-se matéria de um direito objetivo. Mas, a sujeição à ordem do bem comum que compete ao Estado promover, não quer dizer que o sistema legal pode, pura e simplesmente, negar-lhe existência.

A clareza da idéia do Estado de Direito está na sua subordinação aos fins da pessoa humana. Fora disso pode existir o Estado de Legalidade ou o arbítrio.

Entendamos, pois, o Estado como a institucionalização do poder desejada e feita pelos homens. Esta institucionalização é resultado de um ato constituinte que traz, formal e materialmente, a idéia da supremacia do direito e da consagração dos direitos fundamentais do homem.

Nesse sentido, a supremacia do direito repousa na vontade constituinte que é matéria do Direito Constitucional. É por isso mesmo que

JACQUES CADART entende o Direito Constitucional como o conjunto de regras de direito que determinam a composição, os mecanismos e as competências ou poderes dos órgãos superiores do Estado: governantes e povo. Essas regras têm por fim, nos regimes políticos liberais, e particularmente nos regimes políticos liberais e democráticos, assegurar a supremacia do direito sobre os governantes e mesmo sobre a maioria do povo e, via de consequência, garantir a liberdade: o reino do direito.

É ainda JACQUES CADART quem assinala que a supremacia do direito assim entendida é o fundamento dos regimes políticos democráticos.

Tenhamos, pois, consciência do valor da Constituição e da vida democrática. É com lastro no raciocínio desenvolvido até aqui que torna-se muito difícil compreender o simplismo dos que identificam a Constituição com uma folha de papel suscetível de alterações casuístas. É preciso ter presente que cada alteração constitucional significa, na verdade, um reordenamento do Estado e, portanto, uma nova manifestação da vontade constituinte.

Não é o fato de existir uma Constituição escrita que faz o Estado de Direito e o Estado Constitucional. Como mostra PONTES DE MIRANDA,

a noção de Constituição, feita pelo príncipe, ou pela nobreza, tinha de refletir a sua origem monocrática e oligocrática. Do lado dos dirigentes, inspiração divina conferida a eles, ou simplesmente dos seus antepassados, força dominante, ou, quando muito, equilíbrio de forças. Do lado dos dirigidos, obediência ao mandamento, à ordenação, ao costume. Não havia muita diferença entre a conduta do povo, diante de tais cartas, e a dos cães de Pavlov, a que lentamente se retiraram quase todos os sentimentos de liberdade e poder. Eram povos que se sentiam submissos e sem direito de decidir por si e desiguais diante dos dirigentes. Havia Constituição, porém outorgada pelo monocrata, ou pelo oligocrata; não era o fruto de discussão, mais continha tradição opressiva, concessão e imposição do que reflexão do povo.

Essa lição ensina que a Constituição não é somente ato formal. É, antes de tudo, ato material e espiritual. Se não há aspiração popular consagrada como resultado de uma livre manifestação da vontade constituinte, não há Constituição. Na França de 1791 o povo não exerceu poder constituinte. Tinham-no, o Rei e a Assembléia Nacional. Antes, na Inglaterra de 1688, a Gloriosa Revolução foi poder do Parlamento contra o absolutismo do Rei. Note-se que o caminho que leva à Constituição é um caminho de liberdade.

Quando se postula o exercício da liberdade para que haja manifestação constitucional, é para evitar substituição do titular originário do poder de constituir.

Ora o exercício da liberdade é uma manifestação democrática. Na verdade, a liberdade, a Constituição e a democracia andam sempre juntas. Uma não prescinde da outra, salvo se são corruptelas. É por isso que o Estado de Direito e o Estado Constitucional é também o Estado Democrático. Todos pressupõem a liberdade individual, que é manifestação de direitos humanos.

Se voltarmos a nossa visão para o funcionamento desse Estado de Direito, Constitucional e Democrático observaremos que ele tem especificidade de organização. Quer dizer, é inconfundível.

Em um primeiro plano, há distribuição de competências. Digamos que são competências desconcentradas, isto é, distribuídas por diversos órgãos políticos. Não há, necessariamente, exclusividade. Mas, há, certamente, prioridade. Não interessa muito recorrer à velha e revelha noção da separação de poderes. Pode ser útil. Mas não é fundamental. O que vale é a inexistência de centro focal unitário. Vários centros focais, cada qual com a múltipla competência que lhe foi distribuída, sendo algumas específicas, outras concorrentes. Qualquer que seja a distribuição haverá sempre uma competência fiscalizadora. É esta idéia de fiscalização

recíproca que está no berço da doutrina americana dos "checks and balances".

Em outro plano, há garantia da liberdade política. Manifestação da vontade política é participação individual ou coletiva no processo de poder. Escoamento há: são os partidos políticos. Supõe-se que neles existe representatividade social. Dos partidos políticos atuantes surge, também, o conceito de legitimidade.

Em um terceiro plano, há a igualdade. Igualdade social, isto é, capacidade é faculdade de realização pessoal. Se há desigualdade, ao Estado compete superá-la. É o princípio da intervenção na ordem econômica e social. Por exemplo, garantir o mínimo de escolaridade e prover a saúde pública.

Nestes três planos - o da distribuição desconcentrada de competências, o da liberdade política e o da igualdade - a presença mais forte é a dos direitos humanos, porque é origem e fim do Estado de Direito, Constitucional e Democrático.

Mas, os nossos tempos tendem a enfraquecer esses conceitos fundamentais porque supostamente são "tempos de crise". Por que "crise"? Porque as necessidades sociais aumentam desproporcionalmente aos recursos disponíveis. Havendo necessidade de estabelecer prioridades, invoca-se o fato para alterar a distribuição de competências e reduzir a liberdade política. Subsiste o plano da igualdade. Em nome dela justifica-se a queda do Estado de Direito, Constitucional e Democrático. Mas não há sustentação; há retorno.

O retorno é difícil. É melhor evitar a queda. Como fazê-lo? Exercitando a prática democrática. Mantendo a distribuição de competências, a liberdade política e a igualdade.

THOMAS COOLEY, em outra obra fundamental, CONSTITUCIONAL LIMITATIONS, mostra claramente que o Estado como corpo político, ou sociedade de homens, com o propósito de garantir sua mútua segurança, possui uma constituição. Mas o termo Governo Constitucional é reservado para aqueles Estados nos quais regras e princípios fundamentais não apenas determinam as condições para o exercício do poder, mas, também, definem os limites do seu exercício em função dos direitos individuais, impedindo o uso arbitrário do poder.

É evidente que a crise não autoriza, sob pena de transformar a estrutura do Estado, descaracterizando-o do ponto de vista constitucional, desvio algum desses conceitos. As crises podem ser enfrentadas resguardando-se, sempre, os direitos humanos. Não apenas parcialmente, isto é, direitos econômicos e sociais, em detrimento dos direitos políticos.

Freqüentemente, pode ocorrer a inadequação entre as instituições e as circunstâncias. Nesse momento o esforço nacional deve ser de compatibilização. Pode surgir necessidade de mudança estrutural. Como assinala PAUL LEROY, se a crise perdura o Estado deve adotar, sob pena de sucumbir, um novo ordenamento constitucional, diferente do ordinário que acolha maleabilidade suficiente para enfrentá-la. O plano atingido, na maior parte dos casos, é o da distribuição de competências.

Pensa-se, modernamente, que a única via é o fortalecimento do Executivo. Isto implica em alterar o equilíbrio dos órgãos que manifestam o poder do Estado. O mais sacrificado é o Legislativo. Parece natural o raciocínio. Como indica o citado PAUL LEROY, o Executivo encontra-se, em tempo de crise, em melhor posição relativamente aos outros órgãos do Estado. Por que? Diz-se que, de logo, é o Executivo que possui elementos para uma visão global de toda a situação. Depois, que é o Executivo que assegura a "ação do Estado", dispondo de meios ágeis e enérgicos capazes de controlar momentos de emergência.

Esse fato tem sido observado freqüentemente nos Estados do terceiro mundo. Note-se, entretanto, que, ao mesmo tempo, há um abandono parcial do constitucionalismo. DMITRI LAVROFF, no seu estudo sobre os sistemas constitucionais da África negra, relata que o golpe de Estado de 13 de janeiro de 1963, no Togo, foi a primeira manifestação de uma longa série de fatos semelhantes que atingiu a maior parte dos Estados francofônicos. A substituição pela força, de um regime constitucional, diz, ainda, LAVROFF, pode ser um acidente. Mas não é assim, máxime quando os novos governantes exercem o poder durante vários anos sem apoiar sua autoridade sobre outra coisa que os textos de circunstância, os quais possuem a dupla característica de serem curtos e de atribuírem todas as competências a um só homem ou a um pequeno grupo de homens. Quando isto ocorre, pode-se falar de um declínio do constitucionalismo.

A cautela para compatibilizar a emergência com as instituições políticas em vigor é necessária para evitar que sob a invocação daquela destrua-se o Estado de Direito, Constitucional e Democrático, que foi previamente constituído. Assim, o fortalecimento do Executivo deve ser encarado com extrema reserva. Pode ser necessário. Mas, se o for, a disciplina constitucional deve ser precisa. O que não se pode fazer é concentrar competências no Executivo em detrimento dos direitos humanos, único fundamento do Estado de Direito, Constitucional e Democrático. Vejamos algumas hipóteses.

Os Executivos ou são monistas ou são dualistas. Diz PAUL MARIE GAUDEMET, no seu estudo sobre o Poder Executivo nos países ocidentais, que são monistas os Executivos quando a integralidade das competências pertence a um único órgão. Nesse caso, as limitações ao Executivo são impostas do exterior, seja pelas regras jurídicas constitucionais, seja pela existência de forças políticas suscetíveis de contrabalançar a autoridade do Executivo. São dualistas quando dois órgãos diferentes dividem as competências do Executivo. Nesse caso,

podem ser encontrados três diferentes tipos: 1º) o papel do Chefe do Estado na formação do Governo é puramente formal e sua influência política é ilusória; 2º) o papel do Chefe de Estado é mais importante, ainda que discreto, mas é o Parlamento que exerce a influência essencial na forma do Governo; 3º) o Chefe do Estado conserva o papel decisivo na designação do Governo e se reserva o exercício de importantes atribuições executivas, havendo, ainda assim, intervenção do Parlamento em muitas delas.

Nos Executivos do tipo monista, a concentração de competências no Executivo, em situações de crise, pode gerar atrofiamento dos controles externos e, via de consequência, desaguar no arbítrio. Tal risco não ocorre, ou melhor, é bem mais difícil de ocorrer, nos Executivos dualistas. Como existe dualidade de órgãos, o controle é interno, com o que se conserva, por definição, o equilíbrio no exercício das competências distribuídas. Por outro lado, os Executivos dualistas tem sempre a presença do Parlamento, o qual dificilmente pode ser utilizado como instrumento de poder ilimitado.

O problema mais agudo está nos Executivos monistas. Mas, ainda aqui, é preciso considerar com maior ênfase os presidencialismos. O Executivo Diretorial Suíço, também monista, tem berço parlamentar na cobrança de responsabilidades políticas e no procedimento eleitoral.

O exemplo sempre clássico do presidencialismo americano, lastreado na separação de poderes, consagra mecanismos de interdependência fiscalizadora. Diz JOSEPH STORY, nos seus Comentários à Constituição dos Estados Unidos:

mas quando nos referimos à divisão dos três grandes poderes do governo e sustentamos ser ela essencial à liberdade pública, devemos compreender esta máxima em sentido limitado. Não queremos afirmar que esses poderes devam ser conservados inteira e completamente separados e distintos uns dos outros, sem laço algum de união ou dependência entre si. A verdadeira inteligência é que a

totalidade dos poderes de qualquer um dos outros e que semelhante exercício da totalidade subverteria os princípios de toda constituição livre.

Na verdade, a história constitucional americana demonstrou, à sociedade, que a desconcentração do poder do Estado é indispensável ao exercício da liberdade política e dos demais direitos individuais. Esse princípio basilar é intocável. E, nos momentos de emergência, respeitado, em que pese o reforço da autoridade do Executivo, como se verificou em tempo de guerra. É o caso, também, da suspensão do habeas-corpus previsto na IX Seção, do artigo 1º, da Constituição dos Estados Unidos. Diz o texto: "O privilégio do writ de habeas-corpus não será suspenso, salvo quando em casos de rebelião ou invasão à segurança pública o exigir". Comenta EDWARD CORWIN, um dos grandes constitucionalistas americanos, que o writ do habeas-corpus é a mais importante salvaguarda da liberdade pessoal conhecida no direito anglo-americano. Por isso mesmo, a sua suspensão só pode ocorrer em casos de gravidade absoluta, com interpretação restrita. A doutrina americana, apoiada pela jurisprudência da Suprema Corte, entende que a suspensão é um poder do Congresso. Em dois casos o entendimento foi testado seriamente. Sob Jefferson houve recomendação ao Congresso pela suspensão do privilégio. O Congresso recusou. Jefferson obedeceu. Sob Lincoln, no caso MERRYMAN, o privilégio foi suspenso pelo Presidente, ainda que a Suprema Corte, pelo Chief Justice TANEY, tenha decidido que os poderes assumidos pelo Presidente eram contrários à Constituição e que a suspensão do writ de habeas-corpus era um poder do Congresso. Este, mais tarde, autorizou o Presidente a suspender o writ, dando base legal para a restrição desse remédio constitucional em zonas conflagradas.

A educação política americana, como a inglesa, é muito forte. A consciência nacional tem na Constituição o vértice todo poderoso do sistema legal. Não se compadece com qualquer restrição da liberdade que não obedeça ao "due process of law". Não há elites estratégicas que tenham força suficiente para romper a estrutura constitucional. É uma

constituição do Século XVIII que ultrapassou uma Guerra Civil e duas guerras mundiais, mantendo-se íntegra no seu conteúdo. Resiste atual e mesmo exemplar, porque soube fazer da interpretação judicial meio para renová-la na incidência sobre questões fundamentais da sociedade norte-americana.

Neste raro exemplar monista, as crises - e foram gravíssimas - tiveram superação pela prática democrática. Dispensados os textos de circunstância, manteve-se intocado o Estado de Direito, Constitucional e Democrático.

Mas, em Estados carentes de educação política, pela falta de prática democrática madura, surgem com freqüência inusitada, fórmulas de defesa da Constituição. Defesa para os tempos de crise, para as situações de emergência, e até para os momentos de turbulência política conjuntural.

Justifica-se, assim, a criação constitucional, pela necessidade de impedir uma desagregação das liberdades políticas pela emergência de forças antidemocráticas e, portanto, contra o Estado de Direito e o Estado Constitucional.

Nada impede que sejam fixadas constitucionalmente as chamadas "salvaguardas", para utilizarmos a expressão corrente no Brasil. Duas coisas, entretanto, devem ser destacadas. A primeira, é a inutilidade de acolhê-las em textos de circunstância. A segunda, é a absoluta necessidade de manter íntegra a proteção das liberdades políticas e demais direitos individuais.

É lição de RANELLETTI, nas suas "Instituzioni di Diritto Público", que a democracia não deve significar a morte lenta da autoridade, do prestígio, do poder do Estado. Nesse sentido, não é contraditório admitir que o Estado de Direito, agasalhe, também, regras jurídicas protetoras da segurança interna. O que não é possível é

amesquinhá-las pela hipertrofia dos direitos humanos. Isto quer dizer que o importante é a salvaguarda daqueles direitos.

É este o fundamento que justifica os diversos sistemas de defesa da Constituição. O Estado de Sítio é um deles. A Lei Marcial outro. Outro ainda é a suspensão do writ do habeas-corpus. Em qualquer deles é importante verificar, caso a caso, se não há mero arbítrio a serviço de uma elite estratégica. Todos eles, é certo, transferem, temporariamente, competências para o Executivo. É natural que o façam. Não é natural fazê-lo com exclusão da responsabilidade pelos atos praticados.

A disciplina constitucional brasileira, além do Estado de Sítio, acolhe o Estado de Emergência e as Medidas de Emergência. Criou um Conselho exclusivamente vinculado ao sistema de defesa da Constituição. Foi plus organizacional pois já se tem o Conselho de Segurança Nacional. O desejo foi distinguir. Mas o importante será saber se a distinção foi eficaz. Só a prática no-lo dirá.

Antes da definição afinal consagrada no Brasil, foi muito discutido o artigo 16 da Constituição francesa de 1958. Os poderes extraordinários previstos neste Artigo exigem casos bem delineados de ameaça ao Estado. Por outro lado, impõem o funcionamento dos órgãos de representação popular, incluindo a indissolubilidade da Assembléia Nacional durante a sua vigência.

De todas as maneiras, o reconhecimento de que o Executivo deve munir-se de meios para superar comoções intestinas graves, que ameaçam a integridade do Estado, é um fato do constitucionalismo moderno. Não deve arranhar as inteligências jurídicas, salvo na medida em que o fortalecimento do Executivo se faça em detrimento dos direitos humanos. Para que isso ocorra, é necessário que a concentração das competências do Executivo não impeça de todo o controle político exercido pelo Parlamento, nem restrinja a prestação jurisdicional dos Tribunais.

O que se deve exigir, assim, é, de um lado, a vigência do princípio da responsabilidade pelos atos praticados com violação dos direitos humanos e, de outro lado, a legitimidade ativa dos cidadãos para exigir reparação de danos morais e patrimoniais por ventura existentes. Existindo essa dupla garantia, o reforço do poder do Executivo não significa a descaracterização do Estado de Direito, Constitucional e Democrático.

É evidente que as emergências podem surgir como decorrência de vários fatores. O que deve preocupar mais, no nosso estudo, são aquelas que decorrem da prática democrática. A conturbação política que gera o reforço do Executivo, freqüentemente, decorre da falta de maturidade histórica dos protagonistas do processo político. Isto quer dizer, a meu modo de ver, que os agentes políticos não conseguem separar convicções ideológicas dos interesses nacionais. Confundem, com freqüência, a própria democracia com um regime político permissivo, sem lastro no sistema constitucional. Ora, a democracia, como já vimos antes, tem padrões éticos e morais que balizam o exercício do poder. Nessa medida não é compatível com a democracia a atuação de forças políticas que objetivam alcançar o poder para destruí-la. Nem muito menos é possível uma democracia na qual o processo de poder seja previamente destinado a uma só corrente política.

Nessa linha, é preciso considerar a essencialidade do regime de partidos para a prática democrática.

Em Seminário realizado pelo NEPES - Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, o Professor BOLÍVAR LAMOUNIER, examinando o tema "Reorganização Partidária e Representação", tendo em vista a realidade brasileira, destacou, com muita acuidade, que "cumprir evitar os riscos aparentemente opostos, mas na verdade complementares, do autoritarismo e do populismo demagógico. Colocando esses dois pólos

como riscos a evitar, não se deve considerar um ou outro como fatalidades da formação histórica brasileira, ou como manifestações irrefreáveis de forças provenientes de níveis mais profundos da estrutura econômico-social. Autoritarismo e populismo são produtos prováveis de nossa formação, mas não excluem a possibilidade de uma democracia melhor ordenada". Com esse raciocínio básico, BOLÍVAR LAMOUNIER, considerando o caso brasileiro, destacou dois pontos:

1º) O processo de redemocratização não terá eficácia e não será estável se não trazer benefícios substantivos para a grande maioria da população que se encontra nos extratos de baixa renda; 2º) tampouco estará ele a salvo de deformações e retrocessos se resultar em perturbações excessivas que possam prejudicar o processo de crescimento econômico, pois nesse caso, a própria opinião pública voltar-se-á em parte contra as práticas democráticas.

Para a preservação do Estado de Direito torna-se necessário que a prática democrática seja fortalecida por meio de uma conveniente estruturação dos processos de participação e de representação. O que se pretende com tal colocação do problema é criar mecanismos adequados para uma eficaz prática da democracia. Penso que, para esse efeito, é importante compreender dois postulados: (a) o desenvolvimento político (= democratização) tem de ser considerado como um objetivo em si mesmo (isto é, não será jamais mera consequência do desenvolvimento econômico); (b) o desenvolvimento político pressupõe planejamento (isto é, não será nunca o resultado de decisões casuísticas). Por tudo isso, o desenvolvimento político deve ser objeto de convicções extremamente claras das lideranças sociais.

O que deve ser julgado relevante para a prática democrática é o livre contraditório das idéias, com a efetiva participação de interlocutores válidos, capazes de compreender que a radicalização é o risco maior para a manutenção da estabilidade política e social que consolida o Estado de Direito, Constitucional e Democrático. Por outro lado, é necessário ter presente que o sistema constitucional, para ter

eficácia permanente, deve possuir elementos que absorvam crises transitórias da prática democrática.

Assim, se desejamos efetivamente a estabilidade democrática devemos evitar os riscos do populismo e do autoritarismo, fortalecendo os canais institucionalizados e formais da participação e da representação. É este o melhor caminho para praticar a democracia e realizar o ideal do Estado de Direito.